

# 改革改出财政发展新天地

○ 高铁彬 高晖

2001年辽宁财政根据省、市、县各级次的财力不同、理财复杂程度有很大差别的情况，在不同级次推行了不同的预算制度改革模式：省本级全面按照“零基预算”的方法编制部门综合预算，并对大额专项资金实行国库集中支付；市本级根据各自实际，大市一般实行部门综合预算，小市则可以搞行政事业经费同级财政统管；县(区)全面推行行政事业经费同级财政统管；各级公教人员工资都实行“工资资金专户”管理。一句话，“车走车路，马走马路”。同时，按照市场运行规则，调整支出结构，重新界定支出范围，逐步退出竞争性领域，真正把有限的财力优先用于公共性支出上来。通过一年多的改革实践，不仅做大了政府财力，而且支出结构更趋合理，财政管理效率有了很大提高，开辟了财政发展新天地。

## 管严才能做大政府财力

辽宁预算制度改革十分注重制度设计的合理性，以达到做大管严政府财力的目的。这在部门综合预算规范化、法制化的特点中得到了较好的体现。

收入方面，一是按照严格清理各项税收先征后返政策和“加强征管，堵塞漏洞，治理腐败，清缴欠税”的要求，做大做实各项预算内收入，确保应收尽收；二是在全面清理各项收费政策，发布收费名录，取消不合理收费，实行“收缴分离”的基础上，逐步完善国库单一账户体系，将各个部门预算

内外资金及土地收益、国有资产收益等统一纳入预算管理，取消执收部门的各种收入过渡性账户，将所有预算内外收入直接缴入国库和财政专户，变非税收入部门所有为同级政府所有，变部门收入为同级政府可支配财力收入，建立起完整的政府收支预算体系。2001年全省非税收入解缴财政专户(金库)额度比上年同期增长27.2%，省本级同比增长62.7%。同时检查摸清了部门的收支“家底”，为科学合理地编制部门综合预算提供了重要的依据。

支出方面，各级财政纷纷打破基数观念，统一制定了分类分档的经费成本定额。省财政还出台了一系列制度，对全省及省本级2001年部门综合预算的编制政策、内容、编报程序等做出了全面的具体规定。预算编制更加细化，规范性明显增强，就是一年支出超过10亿元的省直单位，连“书报费”是订了哪份报、多少钱这样的支出都要求报得一清二楚。同时，运用计算机网络等现代技术手段，建立预算单位人员、资产、财务基本数据库的工作也在全省范围内推开，省财政已经实现了部门预算审核、修改网上运行。

2002年的省直预算编制又将所有行政事业单位支出一律划分为基本支出和项目支出，按照定额核定经费类支出，建立项目库管理专项类支出。首批项目支出预算试点已在20个单位展开。公安、法院、工商、环保、计划生育、质量监督等执收执罚部门的预算外收支全额纳入预算管理，取消收支挂钩，由同级政府根据年度经济工作

重点统筹安排使用，预算内外各种专项支出由部门自主安排使用的历史宣告终结。

预算制度改革最大的受益者是政府。在管严支出全面降低行政运行成本的同时，各级政府的可用财力也显著增加。省本级财政全面推行了部门综合预算后，改变了非税收入“来五去五”和按一定比例返还的做法，有效地规范了执收执罚部门非税收支行为的管理，省政府理财规模已由2000年的53亿元扩大到去年的170亿元和今年的183亿元。1999至2001年，全省共沉淀预算外资金35.1亿元，并在确保公教人员标准工资发放和弥补社会保障资金缺口等方面发挥了巨大的作用。

## 自己的刀先削自己的把儿

预算制度改革不仅是对单位权力、政府行为的有效约束，也把财政自身推到了革命的“风口浪尖”上。

通常，人们一提到财政，都表示很羡慕。因为财政部门掌握着分配钱的权力，许多预算单位于是就有“跑步进厅”的现象，目的就是想让财政在分“蛋糕”的时候，能给自己多切一块。其实，为政府当家理财的财政部门心里最清楚，这些都与运行了很久的财政预算管理体制有着密切的联系。因此这次改革财政厅预算处的职能被一分为四，预算编制、预算审核、预算执行、决算审查彻底分开，工作环环紧扣，财权相互制衡。省财政建立起预算外财力预决算、会计核算、收支预算执

行监控等三大体系、八项制度,规范了财权、事权运行中的行为。所有由财政分配的资金,都要经过三个以上处室并通过起草、会签、初审、复核四个环节才能报送到主管厅长、厅长审批,避免了个人决定资金分配和暗箱操作行为。厅机关还在省直部门中率先成立了核算中心,统管机关经费和15个直属事业单位的收支,取消了这些单位的会计机构和银行账户,有力地强化了部门财务管理。

厅内“有钱”的业务处也受到了改革的“冲击”。在各处的财政专户中,除社保、粮食、世行贷款、房改、农业综合开发账户作为国库“特设账户”予以保留外,其余账户都撤销并入国库单一账户体系。而且,财政专项资金分配情况要向监督检查处抄送,市、县使用省级财政专项资金年终要向省厅党组报告,党组则对各处分配的专项资金实行由监督检查处为主的抽查。财政厅对农业综合开发资金还实行了“三级报账”方式,解决了农业综合开发支出环节多和层层转拨造成的在途时间长的问题,避免了资金体外循环。这样,财政的每一笔业务摆在了明面上,原则公开,程序透明,拉关系没用了,跑厅要钱的明显少了。

到目前,辽宁省本级消费性支出已连续第三年实现“零增长”。2000年,省本级在安排行政经费支出预算时,严格在上年预算支出财力的总量内编制,在消化了调整工资等刚性增支因素后,实现消费性支出零增长。2001年,省本级全面实行部门综合预算,打破了基数概念,规范了经费成本标准定额,核减了吃空饷人员2367人,行政、事业单位人均预算支出水平,分别比2000年人均实际支出水平下降了2833元、2235元,在消化了公务员出勤补贴翘尾等刚性增支因素2.1亿元的基础上,公用经费决算支出比上年减少0.8亿元,再度实现了“零增长”甚至是“负增长”。今年省直预算在继续确保政府履行职能需要的前提下,人均消费性支出水平又比2000年下降近1/4。

## 调整结构 进退有度

辽宁省财政部门认识到,在WTO

背景下的公共财政不仅要求财政支出行为要依法规范化,还要求政府遵循市场运行规则,积极调整财政支出结构,重新界定支出范围,逐步退出竞争性领域,真正把有限的财力优先用于公共性支出上来。2001年,全省地方一般预算支出按可比口径增长14.1%。其中,企业挖潜改造支出比上年下降0.2%;政策性补贴支出同比仅增6.1%;而城市维护费支出同比增长26.6%;社会保障支出则同比增长25.9%,占总支出的比重进一步上升到22.5%。当年新增财政收入的80%都用在社保上,基本没有向竞争性领域投入。1995年至2000年6年间,全省经费类支出比重由46.1%下降到40.3%,下降了5.8个百分点;建设类支出比重由48%下降到33.5%,下降了14.5个百分点;社会保障支出比重由2.7%上升到21.4%,提高了18.7个百分点。

——明智的“退出”。鞍山市近年来财政退出竞争性领域的步伐明显加快,2001年前,市本级每年安排六七千万用于支持企业技改,可效果不很好。去年,市政府决定减掉3000万技改投入,省下的钱用在了城市基础设施建设上,提升了城市的文化品位,不仅深受百姓欢迎,也受到了众多投资者的青睐。沈阳财政的专项支出越来越少了,用于平抑市场物价的价格调节基金、副食品风险补贴也取消了,每年2000多万元的资金全纳入城镇居民最低生活保障支出;以往每年补给房管局1个亿的供暖基金去年也直接给交不起供暖费的低保户,虽说只花了5000多万,但社会反响很好。

——该撒手时就撒手。煤气、自来水、公交、环卫、给排水和城市街道的建设与维修,以及污水、垃圾无害化处理等保证城市基本功能的“公用事业”投入,的确需要财政的参与,但不一定要财政包下来,可以采取“谁干补贴谁”的办法来吸引社会资金参与。2000年,沈阳市开始进行环卫体制改革,将环卫管理划分为政府职能和市场竞争两部分,实行“政事分开,管干分离”。财政资金重点保证政府行政管理、执法监督、垃圾无害化处理等管理职能,清扫、清运、清掏坚决走向市场,实行招标承包,计量付酬,变政府

出钱养环卫为政府出钱向社会采购环卫。过去环卫司机不爱出车,怕垃圾多,现在是抢先出车,怕垃圾少,在改革后环卫人员和车辆都明显减少的情况下,工作质量和效率却大大提高,职工的收入也提高了。2001年,大东区环卫工人年均工资增长率达到了49%;与此同时,公司的车辆燃油、小修费节省了20万元,事故损失费比上年降低1/3,减少13万元,工资支出减少31万元,使有限的环卫事业费发挥了更大的效益。由于财政支出结构的大幅度调整,沈阳师范学院的师生成了受益者。过去,学校虽说地处北陵大街黄金地段,但三处校园加起来只有194亩,半数校舍是50年代的建筑,晦暗、拥挤成了学子们对母校最直观的印象。在财政厅的支持下,学院将两处校园136亩转让给一家大型房地产企业,该企业投入2亿多元资金,加上吸引社会力量建设学生生活区投资1.2亿元,省财政补助翻扩建资金0.18亿元,银行贷款1.5亿元,从1999年开始,用了不到两年的时间,就在沈阳北郊为学院新建了一片占地面积1188亩,且建筑精美、配套设施齐全的新校园。原来三处办学存在的固有的矛盾和困难迎刃而解,每年节约办学成本约100万元。两处学生生活区的分别招商也给学校后勤社会化营造了竞争氛围,学生公寓、食堂建设与服务质量明显提高。同时,财政将原应拨给学院的后勤经费划入教学与科研支出,又促进了教学质量的提升。过去学院留不住人才,现在硕士、博士、留学人员纷纷申请来校工作。

——巧用财政政策杠杆。财政都沦落到“保吃饭”的地步了,拿什么搞建设?其实,和一些公用事业可以市场化运作同理,搞基础设施建设也无需财政包下来。营口市有一条百年历史的盐场铁路专用线,横贯市区中部,将市内各条东西干道拦腰截断,被称为城市“中梗阻”。在财政支出“有多少钱办多少事”的思维框框中,这个问题被一再搁置。2000年,市政府果断决策,将“中梗阻”改成“盼盼路”,并先后三次举行盼盼路两侧国有土地使用权拍卖,共出让土地近19万平方米,获土地出让金1.2亿元,以市场运作的方式解决了建路资金问题。

(作者单位:辽宁省财政厅)